

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
**«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ  
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**  
( Н И У « Б е л Г У » )

**ИНЖИНИРИНГОВЫЙ КОЛЛЕДЖ**

**ЦМК общеобразовательных и общепрофессиональных дисциплин**

**ПРАВО СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ КАК ОТРАСЛЬ  
РОССИЙСКОГО ПРАВА**

**Дипломная работа студентки**

**очной формы обучения  
специальности 40.02.01 Право и организация социального обеспечения  
3 курса группы 01001623  
Шатохиной Александры Николаевны**

Научный руководитель  
преподаватель О.С. Лилюкова

Рецензент  
Никифорова Е.Г.,  
ведущий юрисконсульт  
юридического отдела Отделения по  
Белгородской области  
ГУ Центрального банка РФ  
по Центральному Федеральному округу

**БЕЛГОРОД 2019**

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ.....</b>	<b>3</b>
<b>ГЛАВА 1. ПРЕДМЕТ, МЕТОД И СИСТЕМА ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ .....</b>	<b>6</b>
1.1. Понятие и предмет права социального обеспечения.....	6
1.2. Метод права социального обеспечения .....	15
1.3. Система права социального обеспечения.....	19
<b>ГЛАВА 2. ХАРАКТЕРИСТИКА ОТДЕЛЬНЫХ ИСТОЧНИКОВ ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ.....</b>	<b>24</b>
2.1. Международно-правовые акты, регулирующие социальное обеспечение.....	24
2.2. Федеральное законодательство в сфере права социального обеспечения.....	29
<b>ГЛАВА 3. ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....</b>	<b>35</b>
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....</b>	<b>40</b>
<b>СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ.....</b>	<b>43</b>

## ВВЕДЕНИЕ

Важность социальной сферы, где реализуется социальная политика государства, направленная на создание условий для достойной жизни, удовлетворение духовных и материальных потребностей граждан, повышение их благосостояния, неоспорима. Бесспорно и то, что главной задачей социальной политики является обеспечение каждого гражданина доступным комплексом социальных благ, удовлетворяющих его необходимые биологические, материальные, социальные, духовные потребности. Приоритетность для государства решения социальных вопросов наглядно демонстрирует современное состояние развития российского законодательства, характерной чертой которого стало существенное обновление законодательного пласта, регулирующего социальные вопросы.

Чувствительность социальной сферы, затрагивающей насущные интересы каждого гражданина и направленной на удовлетворение его основных потребностей, обуславливает необходимость тщательной проработки мер, предпринимаемых государством в целях совершенствования социальной политики. Здесь важен не только экономический результат, но и социальный эффект, т.е. удовлетворение на необходимом уровне и в достаточном качестве потребностей граждан. Любое даже минимальное снижение качества и уровня удовлетворенности социальных потребностей негативно сказывается на общем настроении в обществе, ведет к появлению социальных конфликтов, протестных акций, усложняет демографическую ситуацию и в итоге может привести к дестабилизации в государстве в целом.

Поэтому, на наш взгляд, говоря об эффективности законодательства в социальной сфере, следует анализировать законодательство не только с точки зрения его содержательного наполнения, но и с точки зрения того социального эффекта, который должен быть достигнут в результате принятия того или иного законодательного акта. Все вышесказанное и обуславливает **актуальность темы дипломного исследования.**

**Объектом исследования** являются общественные отношения, возникающие в ходе применения Российского права социального обеспечения.

**Предметом исследования** являются нормы российского законодательства, регулирующие социальную сферу в государстве.

**Целью исследования** является всесторонний анализ права социального обеспечения как отрасли Российского права. Достижение данной цели осуществляется посредством решения следующих **задач**:

1. рассмотрение понятия и предмета права социального обеспечения;
2. анализ метода права социального обеспечения;
3. изучение системы права социального обеспечения;
4. исследование международно-правовых актов, регулирующих социальное обеспечение
5. рассмотрение федерального законодательства в сфере права социального обеспечения ;
6. исследование тенденций развития права социального обеспечения в Российской Федерации.

**Нормативной основой исследования** являются Конституция РФ [1], Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах человека [2], Конвенция МОТ № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» [6], Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» [9], Указ Президента РФ «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»[16].

**Теоретической основой исследования** являются труды таких ученых, как Андриченко Л.В., Боголюбов С.А., Волкова Н.С., Еремина О.Ю., Добрынин Н.М., Забелина Е.П., Лепихов М.И., Маленко О.О., Мачульская Е.Е. и другие.

**Методами исследования** выступают логико-теоретический, сравнительно-правовой, структурно-функциональный анализ.

**Структура дипломной работы** определяется целью и задачами исследования и состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников и литературы.

## **ГЛАВА 1. Предмет, метод и система права социального обеспечения**

### **1.1. Понятие и предмет права социального обеспечения**

Право социального обеспечения является самостоятельной отраслью в системе российского права, которая сформировалась во второй половине XX века. Переход Российской Федерации к рыночной экономике отразился на системе социального обеспечения. Новая система создается на базе концепций и программ, утвержденных Правительством Российской Федерации. Например, Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 296 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан»[17].

Одной из важных частей демократического строя является социальная поддержка незащищенных слоев населения. В каждом населенном пункте существуют специальные центры, где людям помогают различными способами облегчить существование и приспособиться к неблагоприятным условиям жизни в стране. Рассмотрим, какие меры для этого используются в настоящее время.

Социальная поддержка населения стала необходимой вместе с введением в государстве рыночной экономики. Программы защиты населения направлены на тех, кто самостоятельно не может обеспечить себе достойный уровень жизни:

- многодетные семьи;
- инвалиды;
- ветераны войн;
- сироты;
- малоимущие.

В условиях рыночной экономики такие люди не могут получить достаточную прибыль при помощи собственного имущества или в виде оплаты за труд. Правительство реализовывает программы по защите этих групп

населения для того, чтобы снизить напряженность между социальными классами внутри страны.

Поддержка оказывается все зависимости от возраста человека, его места проживания и пола. Важно лишь иметь российского гражданство и подтвердить сложную ситуацию в жизни документально. Сегодня власти страны ориентированы на оказание помощи конкретным людям в их жизненной ситуации.

На сегодня в стране открыто более 16 тысяч учреждений, в которых трудится порядка 400 тысяч человек. Практически в каждом районе крупного города есть отдел, куда люди могут обратиться за помощью. Существуют они и в небольших населенных пунктах. Сотрудники центра контролируют и отвечают за выполнение государственных программ.

Существует федеральная и региональная помощь населению. Наиболее узко направлена помощь, которая регулируется законами субъектов федерации. Работа центров поддержки в регионах строится по следующим принципам:

Основной задачей является усовершенствование мер социальной защиты.

Передача помощи населению производится в натуральном или денежном виде.

На местах разрабатываются новые меры поддержки, которые будут более необходимы в конкретной ситуации.

Работа с населением проводится в центрах и на выездных мероприятиях. К реализации проектов может быть привлечен Центр занятости и Пенсионный фонд.

Центры социальной поддержки и защиты помогают получить необходимую медицинскую и юридическую помощь.

Внедряются особые субсидии и льготы, а также контролируется выполнение федеральных программ.

Усилия власти на всех уровнях сконцентрированы на мерах социальной поддержки. Это позволяет добиться большей эффективности принятых мер и расширить для нуждающихся набор предлагаемых услуг.

В органе социальной защиты каждого района готовы выслушать обратившегося и предложить ему одну из подходящих для ситуации мер. Наиболее востребованы мероприятия для поддержки материнства и детства, но их часто бывает недостаточно для семей в сложной жизненной ситуации. Тем не менее на сегодня для многодетных семей предусмотрена:

20 февраля 2019 года Владимир Путин обратился к федеральному собранию, в ходе которого президент предложил ряд социальных мер для поддержки семей с детьми и других граждан России.

Существует еще один нюанс, который учитывается при оплате больничного листа – работа по совместительству. При этом не играет никакой роли, внутренним или внешним совместителем является сотрудник, временно потерявший трудоспособность. Порядок оплаты оговорен в 255-ом нормативном документе.

- выплата пособий;
- санаторно-курортное лечение;
- выплата федерального и регионального материнского капитала;
- предоставление земельных участков;
- ежегодная помощь (если семья является еще и малоимущей).

Полный список мероприятий от органов социальной защиты, вы можете узнать в отделении этой структуры вашего района. Специалисты, работающие там, проконсультируют о подходящих для вашей семьи программах и видах помощи.

Департамент труда также работает над выполнением программ по поддержке населения. Его специалисты производят:

- отправку на бесплатное профессиональное обучение и курсы переподготовки;
- поиск вакансий для инвалидов, выпускников учебных заведений и трудоспособных граждан;
- работу по созданию новых рабочих мест, при помощи распределения грантов на открытие бизнеса;

- ежемесячные выплаты оставшимся без работы людям.

Государственная поддержка для пожилых людей и инвалидов может включать в себя посильную помощь, которую им предоставляют на дому (уборка, покупка продуктов) или в стационарных условиях. Для этого их помещают в пансионаты и дома-интернаты, где оказываются медицинские услуги и реабилитационные предприятия.

Еще одним способом социальной поддержки является распределение между незащищенными слоями населения гуманитарной помощи. В частности, перед первым сентября ежегодно проходит акция «Помоги пойти учиться». Российские бизнесмены и просто неравнодушные граждане собирают одежду и канцелярские товары, которые позже распределяют между самыми нуждающимися семьями. Многодетным благополучным семьями вместо гуманитарной помощи обычно оказывают поддержку в виде единовременной выплаты.

Существует помощь в покупке для нуждающихся. Например, сироты претендуют на получение квартиры по достижении ими 18 лет. Молодые семьи имеют право обратиться в муниципалитеты для получения льготной ипотеки и субсидии на приобретение жилплощади. Многодетные семьи вправе претендовать на земельный участок, на котором можно возвести дом.

Федеральный закон № 131 («О социальной поддержке»), в частности статья 61, гласит, что финансирование мероприятий по защите населения от неблагоприятных факторов производится из средств различных фондов. Дотации распределяются в соответствии с Бюджетным кодексом.

Ежегодно в октябре-ноябре закладывается бюджет на будущий год, в котором одной из статей расходов является социальная помощь. Для этого проводятся расчеты:

- затрат на приоритетные направления социальных расходов;
- количества получателей адресной помощи (приблизительное);
- потребности в социальной помощи;
- необходимого количества средств на поддержку, с учетом индексации.



Под государственно социальной помощью принято понимать финансовую поддержку незащищенных слоев населения, проявляющуюся в выплатах, пособиях, субсидиях. Все эти меры финансовой поддержки закреплены в законе.

Это ФЗ РФ «О Социальной государственной помощи». В данном законе перечисляются все формы возможной помощи, включая выделение жизненно необходимых товаров.

Адресность всех проводящихся программ социального характера считается главным принципом соцзащиты. Суть адресности в выявлении и правильном определении граждан, которые действительно нуждаются в помощи. Для достижения объективного и правильного результата в выявлении нуждающихся используются следующие приемы: объективная оценка материального положения лиц или семей в целом; статистические показатели, определяющие нуждаемость; создание механизма самоадресования. Последний метод на данный момент считается самым эффективным, однако он предполагает немалые затраты от органов соцзащиты.

Любая социальная помощь всегда оказывается четко определенным лицам, это свойства носит название адресного характера. Основной единицей, определяющей необходимость помощи отдельно проживающим малоимущим гражданам или целым семьям, считается прожиточный минимум. Сравнивается действующий размер прожиточного минимума и среднедушевой доход гражданина. Если доход на одного члена семьи ниже минимума, установленного в субъекте РФ, то такой семье выделяется помощь. Эта помощь может быть как в натуральном виде (конкретные товары), так и в денежном. Среди прочих характеристик социальной помощи – временный характер. Ее нельзя получать пожизненно. Она устанавливается на определенный срок, по истечении которого ее можно лишиться или продлить, если на то будут основания.

Основные разновидности соцпомощи, практикующиеся на территории России, следующие: Социальное пособие. Деньги, которые выделяют из

средств бюджета. Она передается нуждающимся гражданам безвозмездно. Субсидии. Средства, которые перечисляются для оплаты материальных благ, услуг, в которых нуждаются граждане. Компенсации. Это средства, которые перечисляются для возмещения расходов, которые понесли люди. Натуральная форма оказания помощи выражается в выделении определенным гражданам продуктов, топлива, лекарств, одежды. К такой форме прибегают, когда в бюджете мало средств на оказание помощи в денежном виде. Обострение социальных проблем в обществе предъявляет к органам соцзащиты новые требования, для удовлетворения которых надо разрабатывать новые механизмы поддержки граждан. Сегодня необходимо усилить работу по оптимизации процесса помощи гражданам, чтобы более эффективно расходовать средства бюджета. Итак, на сегодняшний день соцпомощь делится на 2 разновидности: денежные выплаты (субсидии и компенсации, пособия и прочие выплаты); натуральная форма (топливо и продукты, медикаменты и одежда).

Пособиями называют денежные суммы, которые перечисляются гражданам из бюджетных ресурсов. Отличительная особенность социальных пособий – безвозмездность, то есть деньги выделяются не на время, а навсегда, возвращать их не надо. Потратить деньги, полученные в форме этих пособий, люди могут так, как им хочется.

Размер пособия варьируется, но всегда соответствует указаниям, зафиксированным в законе. В законодательстве нет четко оговоренных сумм, определена только максимальная сумма выплат для каждого случая. В разных субъектах размер пособия свой.

Любая субсидия носит целевой характер, то есть деньги выделяются на оплату определенных услуг или получение четко оговоренных благ. На иные цели граждане потратить эти деньги не смогут. Средства сразу приходят на счет, соответствующий тому направлению, на который они выделены. Принципиальное отличие компенсаций – выделение средств уже после того, как граждане сами произвели определенные расходы, которые предполагают дальнейшее выделение компенсации. Все такие случаи оговорены в законе.

Данный принцип носит название обратного.

Натуральная форма - это особый вид государственной помощи. Обращение к данной форме входит в полномочия местных органов. Они могут либо выделять денежные средства, либо обратиться к натуральной форме помощи. Когда в бюджете нет средств, помощь отдельным гражданам может носить натуральный характер, то есть вместо денег им выделяют одежду или обувь, топливо или продукты. Помощь может выражаться в выделении любых товаров на усмотрение местных властей. Разумеется, не всегда граждане предпочитают помощь в натуральном виде: тратить деньги самостоятельно выгоднее. Однако получение топлива в частном секторе, необходимых медикаментов хроническими больными, одежды и школьной канцелярии для школьников накануне 1 сентября бывает очень необходимо. Гуманитарная помощь — это самые необходимые предметы. Под гуманитарной помощью подразумевают выделение товаров, относящихся к категории первой необходимости. Это продукты, вода, лекарства. Выделение гуманитарной помощи ведется в моменты, когда незащищенные слои населения остро нуждаются в помощи или люди пребывают в тяжелой обстановке. Такая обстановка может сформироваться из-за военных действий, природных катаклизмов, определенных политических событий в регионе или в стране в целом.

Защита детей в социальном плане ведется в 3-х направлениях: в среде, где находятся дети; в семье; в сфере образования. Социальная защита детей включает защиту жизненно важных потребностей, без учета которых невозможно психическое, физическое здоровье. На втором месте стоит необходимость обеспечения безопасности на всех уровнях: на физическом, экономическом, социальном. Также каждый ребенок имеет законное право на развитие своих способностей, права детей перечислены в Семейном Кодексе. Все действия госорганов в отношении защиты детей регламентируются законом. Среди гарантий, предоставляемых детям, – бесплатное образование (как начальное и основное среднее, так и полное среднее). Эти 3 ступени

образования доступны абсолютно для всех. А вот среднее профессиональное, как и высшее, бесплатно можно получить лишь на конкурсной основе.

Для детей также бесплатно медицинское обслуживание. Кроме того, каждый ребенок должен быть обеспечен питанием и питьевой водой. Поэтому граждане, имеющие детей, пользуются мерами социальной поддержки, если могут официально подтвердить, что их средств не хватает на обеспечение выше перечисленных гарантий. Также дети должны быть жилищно обеспечены, а когда им исполнится 15 лет, у них появляются новые права – на профориентацию и возможность трудоустройства. При этом должна соблюдаться охрана труда и соответствующая оплата. Если ребенок оказывается в трудной жизненной ситуации, государство предусматривает ряд мер по его реабилитации и адаптации к нормальным социальным условиям.

Соцзащита в РФ активно ведется в 4-х направлениях: Выплаты, касающиеся с рождением детей, их содержанием, воспитанием; Льготы для семей, воспитывающих детей, проявляющиеся в налоговых, жилищных, кредитных, медицинских приоритетах. Специальное социальное обслуживание семей с детьми юристами, психологами, педагогами, прочими специалистами по потребности. Натуральная помощь (выдача питания, лекарств, предметов одежды и обуви). Инвалиды получают пенсии в следующих случаях: Если инвалид проработал любой срок, а потом был признан инвалидом – трудовая по инвалидности. Инвалиды следующих категорий: участники ВОВ, военнослужащие, жители блокадного Ленинграда, космонавты, жертвы техногенных катастроф, аварий, связанных с радиационным поражением, – получают государственную пенсию по инвалидности. Инвалиды и дети – инвалиды пользуются пенсией, которая называется социальной пенсией по инвалидности. Помимо пенсий, инвалиды обеспечены иными льготами: правом на бесплатные лекарства жизненной необходимости, лечением в санаторно-курортных учреждениях. Однако здесь есть свои ограничения, например, инвалиды 3 группы за лекарства должны платить 50 % стоимости.

Инвалиды получают пенсии, имеют льготы на пользование

общественным транспортом и на оплату лекарств. Кроме этого они могут пользоваться и другими льготными услугами: оказание помощи в разрешении юридических проблем; получение помощи в приобретении продуктов и лекарств; услуги по уборке жилого помещения; сопровождение на лечение и обследование в медучреждения; доставка воды, если нет водопровода; доставка топлива, если инвалид проживает в частном доме; ритуальные услуги. Перечисленные выше услуги предоставляются бесплатно, когда инвалид живет один. Также они распространяются на тех инвалидов, среднедушевой доход в семье которых не достигает прожиточного минимума. В иных случаях такие услуги частично оплачиваются.

Принято считать, что каждый пожилой человек уязвим в социальном плане. Поэтому территориальными органами выявляются нуждающиеся в помощи пожилые люди. Государство оказывает пожилым людям следующие виды помощи: социальная помощь на дому; социальное медобслуживание; лечение в стационарах, включая дома – интернаты, пансионаты; пользование отделениями дневного пребывания; срочная разовая помощь; консультации, помогающие адаптироваться в обществе.

Социальные работники на дому оказывают разнообразные полезные услуги: ходят в магазины, аптеки, осуществляя доставку всего необходимого, проводят оплату коммунальных услуг, сдают вещи в ремонт. Работники соцслужб могут вызвать врача, помочь в оформлении документов, включая приглашение на дом нотариуса. Значительную часть услуг государство оказывает бесплатно, некоторые пенсионер оплачивает сам, пользуясь соответствующей надбавкой к пенсии.

Данные отделения созданы, чтобы пенсионеры не страдали от одиночества. Там проводятся развлекательные мероприятия, организовывается питание и медицинское сопровождение. Может быть организованы определенные виды трудовой деятельности, чтобы пенсионер мог подзаработать и почувствовать свою востребованность.

Специально организованные для престарелых граждан пансионаты

позволяют лицам, не имеющим трудоспособных взрослых детей, проживать в комфортных условиях и пользоваться постоянным медицинским обслуживанием. В таких учреждениях также размещаются граждане, которым требуется постоянный уход, и те, кто не может проживать со своей семьей. Оформить пожилого человека либо инвалида в такой пансионат можно через органы соцзащиты. Находясь в пансионате, человек будет получать лишь  $\frac{1}{4}$  часть пенсии, все остальные средства будут уходить на счет пансионата за обслуживание и проживание.

В таких учреждениях организовано питание, медобслуживание, досуг. Однако пациенты подобных пансионатов зачастую чувствуют себя плохо в эмоциональном плане, понимают свое одиночество и часто уходят из жизни. По статистике 25 % пациентов пансионатов уходят из жизни из-за ухудшения эмоционального состояния, которое негативно сказывается на общем состоянии здоровья.

## **1.2. Метод права социального обеспечения**

Говоря о специфике способа правового регулирования общественных отношений социального обеспечения, нельзя не учитывать метод права социального обеспечения. Общеизвестно, что метод представляет собой совокупность приемов и способов, с помощью которых государство обеспечивает нужное ему поведение участников правоотношений.

Метод правового регулирования общественных отношений также является показателем самостоятельности той или иной отрасли права, считается критерием разграничения отраслей права между собой.

Метод отрасли права - это совокупность способов и приемов нормативно-организационного воздействия на общественные отношения с целью их упорядочения, охраны, развития в соответствии с общественными потребностями. Иными словами, метод правового регулирования указывает на

то, как и каким именно образом регулируются отношения в той или иной сфере общественной жизни.

Всякий отраслевой метод правового регулирования общественных отношений характеризуется не одним каким-либо признаком, а представляет собой целый комплекс средств и способов воздействия на общественные отношения, регулируемые нормами данной отрасли права. Метод не является застывшей правовой категорией: с изменением общественных отношений меняется и содержание метода [30, с.94].

В силу сложности содержания метода права социального обеспечения существуют различные взгляды и подходы к его определению [21, с. 200].

Обобщенно под методом права социального обеспечения понимается совокупность юридических приемов и способов, используемых соответствующими органами власти с целью оптимального регулирования отношений по социальному обеспечению. Причем метод является динамичной (развивающейся) правовой категорией, так как с изменением общественных отношений в стране меняется и его содержание.

Основные методы право социального обеспечения, через которые проявляются его особенности:

- специфичность способов правового регулирования социально-обеспечительных отношений.

Проявляются в наличии и сочетании централизованного и нецентрализованного способа установления прав и обязанностей субъектов данных отношений (федеральный уровень, на уровне субъекта РФ, локальные акты).

Согласно Конституции Российской Федерации, вопросы социального обеспечения находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72) [1]. Отсюда следует, что регулирование социально-обеспечительных отношений осуществляется на:

1. федеральном;
2. региональном;

### 3. локальном уровнях.

В централизованном порядке это происходит путем принятия федеральных законов, а также направленных на их реализацию иных нормативных правовых актов центральных органов государственной власти. Предоставление материального социального блага в рамках такого стандарта должно гарантироваться за счет средств федеральных финансовых источников. Так, регулирование отношений по пенсионному обеспечению в централизованном порядке осуществляется Федеральными законами «О страховых пенсиях» [14] и «О государственном пенсионном обеспечении» [15].

На региональном уровне регулирование социально-обеспечительных отношений осуществляется посредством издания соответствующих нормативных актов субъектов Российской Федерации. На практике субъекты Российской Федерации за счет собственных источников и при наличии финансовых возможностей устанавливают дополнительные доплаты к существующим видам социального обеспечения, например к пенсиям, пособиям и т. д. Например, Постановление Правительства Белгородской области «О порядке назначения и выплаты ежемесячного пособия на ребенка гражданам, имеющим детей» [18].

Локальное регулирование отношений по социальному обеспечению осуществляется на муниципальном уровне и в рамках конкретного предприятия. На основе нормативных актов, принимаемых собственником соответствующих финансовых источников, в нецентрализованном порядке предусматриваются дополнительные виды социального обеспечения с целью повышения степени социальной защищенности человека.

- отличительность юридических фактов, порождающих, изменяющих и прекращающих правоотношения по социальному обеспечению.

Под юридическими фактами в правовой науке понимаются конкретные жизненные обстоятельства, события, действия, которые в соответствии с нормами права вызывают правовые последствия - возникновения, изменения и прекращения права социального обеспечения [26, с. 20].



Отраслевая специфика юридических фактов проявляются в следующем:

1. факты называются нормами, потому что в обязательном порядке закреплены в отраслевых нормах (достижения пенсионного возраста, наличия страхового стажа, гражданства, наличие заработной платы).

2. Юридические факты, подразделенные на события и действия, проявляют свою специфику, как основания возникновения разных видов правоотношений (процедурных, процессуальных, материальных);

- способы установления прав и обязанностей субъектов;
- способы защиты нарушенных субъективных прав и обеспечения исполнения обязанностей субъектов, включая меру их ответственности.

Особенность данного элемента метода право социального обеспечения - это способы защиты субъективных прав и обеспечения их обязанности субъектов проявляющийся в разнообразии способов и их не пользование в разных сочетаниях. Защита нарушенных прав осуществляется в административном порядке, либо в судебном.

За допущенное нарушения права социального обеспечения к субъектам применяется:

1. правовосстановительные;
  2. правоприсудительные;
  3. правоограничительные санкции.
- решение споров между субъектами отношений.

С позиций общей теории права понятие система означает, что право представляет собой некое целостное образование, состоящее из множества элементов, находящихся между собой в определенной связи (соподчинении, координации, функциональной зависимости и т. д.). Это обусловлено тем, что содержанием самого права являются его нормы, которые регулируют разнообразные общественные отношения. Данные отношения могут быть сгруппированы и каждая группа может иметь свой объект, предмет отношений, который должен быть регламентирован правовыми нормами [25, с.39].

Некоторые специалисты в этой области правоотношений выделяют и другие признаки метода права социального обеспечения.

По мнению Е.Е. Мачульской [30, с. 225], поддержанному рядом ведущих ученых, основным методом права социального обеспечения является социальная алиментация (алиментарность). В настоящее время под социальной алиментацией следует понимать способ предоставления материального обеспечения и социальных услуг за счет государственных внебюджетных фондов социального назначения или части государственного бюджета на справедливой основе бесплатно, независимо от трудовой деятельности и уплаты страховых взносов, безэквивалентно, но с учетом трудового (страхового) стажа либо возмездно и неэквивалентно, как правило, на договорной основе.

Таким образом, показателем самостоятельности той или иной отрасли права является наличие не только отдельного предмета, но и метода правового регулирования общественных отношений. Метод права социального обеспечения - это совокупность приемов и способов правового регулирования общественных отношений по социальному обеспечению, специфика которых обусловлена распределительным характером этих отношений.

### **1.3. Система права социального обеспечения**

Система право социального обеспечения - это научно обоснованная, объективно существующая последовательность связи институтов и норм право социального обеспечения, составляющих в целом единую отрасль права.

Общезвестно, что в 60-е гг. XX века в советский период сформировалась и признана в качестве самостоятельной такая отрасль права, как право социального обеспечения. В период перехода России к рыночным отношениям появился достаточно большой массив законодательства, регулирующего отношения в сфере социального обеспечения с учетом реалий сегодняшней социальной жизни общества. Данное законодательство не

систематизировано, а отсутствие кодифицированного акта о социальном обеспечении дает основание полагать, что отсутствует и сама система социально-обеспечительного законодательства. Тем не менее это не так. Впервые фундаментальное исследование в этом направлении было проведено Ю.В.Васильевой при выявлении теоретических и практических проблем кодификации российского законодательства о социальном обеспечении. Ею были высказаны аргументированные суждения по поводу того, что низкий уровень кодификации обусловлен прежде всего субъективными обстоятельствами, среди которых главным является отсутствие политической (законодательной) воли [22, с. 189].

Для права социального обеспечения данный вывод имеет принципиальное значение. Выяснение же взаимосвязей при рассмотрении соотношения между системой права социального обеспечения и системой социально-обеспечительного законодательства позволит найти предпосылки для оптимального пути решения к теоретических, так и практических проблем, связанных с систематизацией социально-обеспечительного законодательства.

Социально-обеспечительное законодательство — это не просто совокупность нормативных правовых актов, а их дифференцированная система, основанная на принципах субординации и скоординированности ее структурных компонентов [31, с. 34].

Право социального обеспечения делятся на:

- 1) общую часть;
- 2) особенную часть;
- 3) специальную часть.

Общая часть права социального обеспечения состоит из норм, закрепленных специфику право социального обеспечения, а именно:

- определяют правовой статус граждан и указывают на иных возможных субъектов правоотношений в области социального обеспечения;
- включают источники данной отрасли права;

- закрепляют важные положения, служащие базой для формулирования отраслевых принципов;

- указывают на основания возникновения правоотношений, их функционирования;

- выделяют виды социального обеспечения и пр.

Особенная часть права социального обеспечения включает нормы, регулирующие условия предоставляющие размеры видов социального обеспечения, порядок их установления, защиту нарушенных прав в области социального обеспечения и т.д. иными словами, это нормы, которые имеют свой относительно-самостоятельный объект регулирования видов социально-обеспечительных отношений (процедурных, процессуальных и материальных).

В специальную часть включены нормы, регулирующие международно-правовые аспекты социального обеспечения, в том числе и социальное законодательство зарубежных стран.

Надо отметить, что каждый из вышеуказанных институтов делится на подинституты. Так, институт страхового (трудового) стажа делится на подинституты в зависимости от своей служебной роли: специального страхового (трудового) стажа, за выслугу лет. Институт пенсий делится на подинституты: страховые пенсии по старости, страховые пенсии по инвалидности, страховые пенсии по случаю потери кормильца, пенсии за выслугу лет, социальные пенсии.

Подинституты пенсий могут иметь свою структуру, состоящую из субинститутов. Например, подинститут страховой пенсии по старости может дифференцироваться на следующие субинституты: субинститут страховой пенсии по старости и субинститут досрочных пенсий в связи с условиями труда. Институт пособий делится на подинституты страховых пособий и социальных пособий, которые в свою очередь имеют внутреннюю градацию в виде соответствующих субинститутов. Подобное деление существует во всех правовых институтах особенной части права социального обеспечения.

И так, система права социального обеспечения состоит из трёх частей: общей, особенной и специальной.

Общая часть охватывает положения и нормы, относящиеся ко всем отношениям по социальному обеспечению, и состоит из общих правовых институтов, нормы которых в концентрированном виде отражают специфику данной отрасли и являются основополагающими для всех общественных отношений, входящих в предмет отрасли.

В структуре особенной части права социального обеспечения сформировался комплекс самостоятельных институтов: страхового стажа, пенсионного обеспечения, пособий и компенсационных выплат, обеспечения по страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, социального обслуживания, медицинской помощи и лечения, по установлению юридических фактов, по разрешению жалоб и споров, по наступлению юридической ответственности.

В специальную часть включены нормы, регулирующие международно-правовые аспекты социального обеспечения, в том числе и социальное законодательство зарубежных стран.

В отраслевой структуре системы социально-обеспечительного законодательства в соответствующих институтах Особенной части отрасли права социального обеспечения можно выделить самостоятельные институты законодательства [21, с. 185]. Правовые нормы, входящие в состав комплексного института пенсионного обеспечения в отрасли права социального обеспечения, получают свое закрепление в нормативных правовых актах, образующих, соответственно, институт пенсионного законодательства. Достаточно объемным по своему содержанию является институт законодательства о пособиях. В нем нашли свое «внешнее» выражение правовые нормы, образующие комплексный институт пособий в отрасли права социального обеспечения и регулирование отношений по обеспечению граждан пособиями.

Особое место в отраслевой структуре законодательства занимает Федеральный закон «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний», закрепляющий обеспечение по страхованию пострадавших на производстве и профессиональных заболеваний. Этот акт является основой «внешнего» выражения правовых норм, образующих в структуре Особенной части отрасли права социального обеспечения самостоятельный институт обеспечения пострадавших в порядке обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Основным нормативным правовым актом, закрепляющим порядок оказания медицинской помощи и лечения является Федеральный закон РФ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» [13], который в отраслевой структуре социально-обеспечительного законодательства занимает самостоятельное место и образует институт законодательства по обеспечению граждан медицинской помощью и лечением.

Федеральный закон РФ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» [12] образует самостоятельный институт законодательства о социальном обслуживании граждан в структуре социально-обеспечительного законодательства, который, в свою очередь, является формой «внешнего» выражения правовых норм института социального обслуживания отрасли права социального обеспечения.

Структурным элементом отраслевой структуры социально-обеспечительного законодательства является также комплекс нормативных правовых актов, закрепляющих право на «меры социальной поддержки» со стороны государства нетрудоспособным нуждающимся гражданам для их дополнительной социальной защиты. В отрасли права социального обеспечения правовые нормы, регулирующие предоставлением мер социальной поддержки гражданам, имеющим заслуги перед Российской федерацией, гражданам не способным быть полноценными членами общества по состоянию здоровья, а

также многодетным малообеспеченным семьям, не образуют самостоятельного отраслевого института.

Таким образом, хотя и существуют определенные различия между отраслью права социального обеспечения и социально-обеспечительным законодательством, все же отрасль права получает «внешнее» выражение в соответствующей отрасли законодательства.

## **ГЛАВА 2. ХАРАКТЕРИСТИКА ОТДЕЛЬНЫХ ИСТОЧНИКОВ ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ**

### **2.1. Международно-правовые акты, регулирующие социальное обеспечение**

Существует натуральная форма социальной поддержки, она подразумевает выделение гражданам не денег, а необходимых для жизни вещей (продуктов или одежды, лекарств). К выделению подобной помощи администрация вынуждена прибегнуть в случае нехватки денег в бюджете.

Соцпомощь может быть в виде гуманитарной формы. Эта форма подразумевает предоставление воды, продуктов, медицинских препаратов. Обусловлена такая помощь тяжелой ситуацией граждан на региональном уровне или на уровне страны. Она может поступать как из органов РФ, так и из других стран.

Виды государственной социальной помощи подразделяются на несколько категорий:

- социальное пособие;
- субсидии;
- компенсации.

Социальные пособия – деньги, перечисляющиеся людям по обоснованным причинам из бюджета региона. Сумма, получаемая на этом основании, является безвозмездной. При этом люди, получившие пособия, имеют право распорядиться ими по своему усмотрению без какой-либо отчетности.

Поскольку в законодательстве не указана конкретная сумма пособия, а лишь максимальное ее значение, то размер выплаты может быть разным. Каждый регион устанавливает свои суммы выплат<sup>1</sup>.

Субсидия отличается от пособия тем, что она выделяется на конкретное направление. По своему желанию люди уже не смогут потратить выделенные



денежные средства, т.к. деньги поступают не гражданам, а на счет организации согласно договору<sup>1</sup> .

Возврат денег за уже оплаченную услугу. Т.е. гражданин, оформивший компенсацию за коммунальные услуги, оплачивает их в полном размере, а в течение месяца какая-то сумма ему возвращается на указанный счет.

Выделение денег на этот вид соцпомощи конкретно определен в законодательстве, завышать или занижать определенную сумму в отдельно взятом регионе не могут, иначе это будет считаться нарушением закона<sup>1</sup> .

Многие полагают, что соцпомощь от Государства можно получить лишь очень узкому кругу лиц. С вопросом, кому положена<sup>1</sup> соцпомощь, можно обратиться к закону РФ. Опираясь на него, можно сделать вывод, что<sup>1</sup> соцподдержка предоставляется гражданам, семьям, находящимся в нелегкой жизненной ситуации.

На помощь от Государства могут рассчитывать:

- участники Великой Отечественной Войны;
- инвалиды войны;
- ветераны боевых действий (конкретнее прописано в Федеральном законе «О ветеранах»);
- определенные лица, имеющие прямое отношение к Великой Отечественной Войне, а также члены их семей;
- инвалиды;
- дети-инвалиды;
- малоимущие граждане и семьи.

Виды государственной помощи больше всего развиты в плане соцзащиты детей, семьи, пожилых людей и инвалидов.

Социальная защита детей - такая защита направлена на создание оптимальных условий для ребенка в среде обитания, в сфере его образования и семейных отношениях.

Современная жизнь позволяет ребенку чувствовать себя защищенным во многих отношениях, благодаря законодательству<sup>1</sup>. Гарантии, которые предоставляет Государство всем детям:

- бесплатная медицинская помощь (профилактика, обследования, лечение);
- бесплатное образование в школе и школьных кружках;
- бесплатное высшее образование на конкурсной основе;
- трудоустройство с 15 лет (в трудовом кодексе перечислены часы, условия труда и оплата для несовершеннолетних);
- в случае сложной жизненной ситуации, существует помощь в реабилитации и адаптации ребенка к нормальной жизни.

Государство заинтересовано в том, чтобы вырастить каждое поколение здоровым, образованным и подготовленным к жизни. Ведь новое поколение – продолжение страны. Социальное государство делает акцент больше всего в направлениях:

- выплаты за рождение ребенка (детей), его (их) содержание и воспитание;
- льготы семьям, воспитывающих детей, касающиеся медицины, налогов и жилищных критериев;
- обслуживание семей с детьми узкими специалистами при необходимости (возможна помощь психолога, консультация юриста и решение других вопросов);
- помощь в натуральном виде (продукты, вода, медицинские препараты и т.д.).

После оформления всех документов человек-инвалид (вне зависимости от возраста) получает государственную пенсию.

Виды оказания государственной социальной помощи в виде пенсий:

Трудовая по инвалидности. Выплачивается в том случае, если человек в своей жизни официально проработал какой-то срок (даже один рабочий день по трудовой книжке также будет учитываться), после чего получил инвалидность.

Государственная по инвалидности. Эту пенсию получают инвалиды, имеющие отношение к ВОВ, космонавты, жертвы техногенных катастроф.

Социальная по инвалидности. Инвалиды 1-3 групп и дети-инвалиды получают именно эту разновидность пенсии.

Что требуется для получения социальной помощи?

Перед людьми, попавшими в сложную ситуацию, стоит вопрос, как получить социальную помощь. Чтобы получить поддержку такого характера в РФ, необходимо собрать документы, которые подтверждают состав семьи, документы о доходах семьи, приложить заявление на получение помощи от Государства.

В соцзащите принимают письменное заявление, указывают список необходимых документов, которые требуется донести (т.к. для каждой причины установлен свой комплект документов). Далее представитель соцзащиты имеет право проверить данные, т.е. провести дополнительную проверку бумаг, предоставленных для получения помощи. В случае если гражданин предоставил ложную информацию или скрыл от органов что-то важное, органы власти оставляют за собой право вынести отрицательное решение.

Господдержка может быть отклонена или же прекращена по другим причинам:

- доход семьи (гражданина) стал соответствовать прожиточному минимуму или превысил его;
- гражданин, получавший выплаты, получил наказание в виде лишения свободы;
- гражданин начал получать полное государственное обеспечение;
- смерть человека, получавшего социальную помощь.

Об изменениях, касающихся основанием выплат или их размера, гражданин обязан сообщить в ближайшие 14 дней со дня произошедших изменений. В таком случае при увеличении дохода, изменении состава семьи необходимо обратиться в соцзащиту.

## Порядок и сроки предоставления социальной помощи

Для получения законодательством права на соцподдержку требуется обратиться в соцзащиту своего региона или МФЦ. Чаще всего эти госучреждения имеют готовый список необходимых документов, который при обращении гражданина выдается на руки. В этих органах необходимо составить письменное заявление на предоставление социальной помощи, в обязательном порядке указав основания для осуществления выплаты.

Соцзащита в течение 10 дней рассматривает заявление и составляет письменный ответ о решении. Оно может быть, как положительным, так и отрицательным, последнее обязано быть четко аргументированным в письме.

Если необходима дополнительная проверка данных, то ответ гражданину дается в не позднее 30 дней со дня обращения. Но предупреждение граждан о продлении срока входит в обязательное действие сотрудников.

В случае отказа в поддержке от Государства и несогласия обращающегося с решением органов соцзащиты, гражданин может обратиться в суд или в управление социальной защиты.

Размеры выплат в каждом регионе устанавливаются индивидуально, исходя из некоторых критериев субъекта.

Одним из важных показателей при определении суммы выплаты будет являться прожиточный минимум в регионе. Также немаловажно учитывать и основной бюджет, из которого выделяются средства.

Согласно закону, определенного размера той или иной материальной поддержки нет, но в некоторых случаях установлен минимум, пренебречь которым органы местного самоуправления не имеют права.

Единственное, что конкретно установлено в рамках закона, это единовременные выплаты (т.е. перечисление средств производится единожды), например, такие, как выплаты за рождение второго и последующего детей. Они не являются постоянными пунктами законодательства, это лишь социальные программы, имеющие срок действия и позволяющие помочь гражданам.

В России социальная помощь в любом виде оказывается определенным категориям лиц. Чаще всего социальная поддержка оказывается малоимущим семьям и гражданам (инвалидам и людям пожилого возраста).

Одним из главных оснований для предоставления выплат или услуг соцзащиты является справка о доходах, подтверждающая недостаточный уровень жизни. Соцпомощь предоставляется в денежном эквиваленте или в виде натуральной помощи.

Социальная помощь не является пожизненной в силу возможности изменения обстоятельств обратившихся граждан. Поддержка от Государства назначается на конкретный срок, по истечению которого есть возможность продлить ее, но при условии, что на это имеются все основания.

## **2.2. Федеральное законодательство в сфере права социального обеспечения**

Одной из характерных особенностей эффективности законодательства в социальной сфере является отложенный по времени социальный эффект. Между тем важнейшим свойством социального эффекта должна являться его стабильность - эффективность законодательства в социальной сфере подразумевает не только сиюминутную обеспеченность граждан социальными благами, их сохранение, но и устойчивый рост таких благ, их непрерывное воспроизводство. Следует учитывать, что в некоторых случаях не может вестись речь даже об отложенном социальном эффекте, поскольку соответствующее правовое регулирование обусловлено социальными мотивами (содержание домов престарелых, хосписов для онкологических больных, социальных приютов для лиц без определенного места жительства, приютов для бездомных животных и т.д.).

Говоря о правовых критериях измерения эффективности законодательства в социальной сфере, следует в первую очередь выделить качество конкретного нормативного акта, поскольку от него зависит влияние

акта как на отдельную отрасль социального законодательства (законодательство об образовании, законодательство о социальном обеспечении, законодательство об охране здоровья граждан и др.) [32, с. 53], так и на все социальное законодательство, а также на всю систему российского права.

Собственно оценка качества нормативного правового акта предполагает характеристику степени внутренней согласованности законодательного акта, отсутствие противоречий с иными актами Российской Федерации. Одним из способов определения качества закона является количественный подсчет вносимых изменений и дополнений, однако не всегда большое количество внесенных изменений свидетельствует о низком качестве закона.

Например, с момента принятия Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» принято более 30 федеральных законов, изменивших и (или) дополнивших его. Однако нельзя сказать, что все внесенные изменения направлены на модификацию существа образовательных отношений и однозначно подтверждают низкое качество системообразующего акта. Нередко эти изменения обусловлены иными причинами. Может сказываться, во-первых, влияние международного правового регулирования; во-вторых, принятие новых федеральных законов с собственным предметом регулирования, но которые так или иначе касаются сферы образования; в-третьих, формирование в составе Российской Федерации новых субъектов РФ и др.

Так, изменения, внесенные в ч. 4 ст. 98 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», связаны с ратификацией Конвенции Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных [10].

Вместе с тем внесение значительного числа изменений в базовые законы социальной сферы не может расцениваться положительно. Большое количество законодательных инициатив по изменению закона может демонстрировать:

а) существенное изменение общественных отношений в социальной сфере, т.е. реформирование сложившейся системы правоотношений;

б) неспособность имеющихся правовых средств регулировать сложившиеся общественные отношения;

в) изначальную дефектность нормативного материала.

Определение эффективности законодательного акта напрямую зависит от его сложности, объемности и масштаба [23, с. 95]. При оценивании эффективности емких по объему и содержанию нормативных актов методика его осуществления значительно усложнена. В первую очередь исследованию подлежит соотношение заявленных в законе целевых установок и практики реализации закона в контексте их достижения. В случае невозможности выявления социально значимых целей и задач из анализа самого текста нормативного правового акта необходимо изучение сопроводительных документов к законопроекту, его концепции (в случае наличия) и т.д. Например, Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» не содержит отдельной статьи о его целях и задачах. Вместе с тем анализ этого акта показывает, что одной из его задач является формирование системы образования Российской Федерации, среды и правил ее функционирования, а в Государственной программе «Развитие образования на 2013 - 2020 годы» содержится четкое описание приоритетов и целей государственной политики сферы образования, в том числе общие требования к государственной политике субъектов РФ. Базовым направлением и общей рамкой всех системных преобразований сферы является повышение эффективности и качества образования.

Если из текста закона сложно вывести социально значимые цели, то это не означает, что они отсутствуют вовсе. Цель любого законодательного акта в Российской Федерации predetermined ст. 2 Конституции РФ [1], провозгласившей два важнейших принципа, являющихся основой системы правовой регуляции: человек, его права и свободы являются высшей ценностью; признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства. Использование данных принципов при оценке социального эффекта необходимо даже тогда, когда цели или задачи в

нормативном акте определены, его качество высоко и с юридической эффективностью проблем не возникает, но поставленные в акте цели не направлены на защиту интересов граждан, противоположны сущности закрепленных в Конституции РФ и актах международного права прав и свобод человека и гражданина. Нельзя считать неэффективным с юридической точки зрения закон, если он четко реализует заложенное в нем целеполагание, но само целеполагание было исходно ошибочным или противоречило системе целей и задач более высокого уровня [23, с.98].

Социальное законодательство содержит пример нормативного регулирования, где для реализации одного нормативного акта издаются другие акты, содержащие те же целевые установки, разработан мощный правореализационный механизм, с систематическим мониторингом правореализации, гибким механизмом реагирования на изменяющиеся правовые условия. Речь идет о реализации так называемых майских указов Президента РФ. Документы касаются образования и науки, здравоохранения, экономической и социальной политики, улучшения демографической политики, обеспечения граждан доступным жильем и повышения качества услуг ЖКХ, совершенствования государственного управления. Среди целевых показателей, которые необходимо достичь к 2019 г.: рост реальной заработной платы в 1,5 раза; обеспечение доступным жильем 60% семей; создание 25 млн. высокопроизводительных рабочих мест; рост в 1,5 раза производительности труда.

В перечисленных Указах Президента РФ заложен огромный потенциал для создания нормативных актов в сфере социального законодательства. Так, в соответствии с Указом Президента РФ «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» была актуализирована работа по принятию Федеральных законов «Об образовании в Российской Федерации» и от 21 июля 2014 г. № 256-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в



сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования».

Принят блок программных документов, среди которых:

- Государственная программа Российской Федерации «Развитие науки и технологий» на 2013 - 2020 годы;
- Стратегия развития медицинской науки в Российской Федерации на период до 2025 года;
- Программа фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период (2013 - 2020 годы);
- Стратегия лекарственного обеспечения населения Российской Федерации на период до 2025 года и план ее реализации и др.

В работу по реализации определенных в указах Президента РФ приоритетов активно включены органы государственной власти субъектов РФ и муниципалитеты.

В ряду нормативных актов в социальной сфере следует выделить Федеральный закон «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» [11] как пример акта, имеющего высокую социальную эффективность. Как показывает статистика, в 2018 г. количество выданных сертификатов на материнский капитал составляет 6,7 млн. [35] Данный факт свидетельствует о массовом характере исполнения Закона.

Исходя из такого критерия эффективности, как материальная удовлетворенность граждан, необходимо подчеркнуть, что размер материнского капитала индексируется каждый год. Так, в 2007 г. его размер составлял 250 тыс. руб., и за девять лет он увеличился почти вдвое: в 2019 г. его размер составляет 453026 руб. В таком же порядке осуществляется пересмотр размера оставшейся части суммы средств материнского (семейного) капитала. При этом размер материнского (семейного) капитала в 2018 году не изменился по сравнению с прошлым годом и составляет также 453026 руб.

Кроме того, для тех граждан, которые еще не воспользовались материнским капиталом, а это 3,3 млн. российских семей, его ежегодная

индексация, проводившаяся на протяжении стольких лет, является гарантией его использования в будущем без страха потери денег из-за инфляции.

Ну и самым заметным результатом реализации данного Закона стало позитивное изменение демографической ситуации - увеличение числа родившихся и достигших трехлетнего возраста вторых (и последующих) детей в семье на момент использования материнского капитала. Если число родившихся детей на 1000 населения в год в 2007 г. составляло 11,3, то в 2018 г. этот показатель составлял 13,3 [35].

Таким образом, с момента принятия Федерального закона № 256-ФЗ наблюдается поэтапное увеличение числа родившихся детей в расчете на 1000 населения, что свидетельствует о достижении социально значимой цели указанного нормативного акта.

Важным измерителем эффективности, присущим социальному законодательству, является скоординированность действий федерального и регионального уровней государственной власти по достижению социального эффекта. В этом аспекте инициатива федерального законодателя была воспринята во многих субъектах РФ: были приняты законодательные акты субъектов РФ по предоставлению регионального материнского капитала, а значит, достигнута важная цель – «наполнение» федеральных законодательных норм, т.е. повышение объема социальных благ с учетом региональной специфики на соответствующих территориях.

### **ГЛАВА 3. ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В развитии социального законодательства отчетливо проявляется и тенденция к юридикации - постоянному расширению сферы его воздействия. Оно охватывает как новые явления (генная инженерия, биотехнологии, социальные интернет-услуги и т.д.), так и давно существующие, но не регулируемые правом семейные, жилищные, иные общественные отношения.

Расширение сферы социального законодательства вызвано факторами не только внутреннего, но и внешнего воздействия. Российская Федерация становится участником все большего числа международных конвенций и договоров, внедряющих в отечественную правовую систему новые социальные международно-правовые стандарты и нормы. При этом все более заметным становится влияние международно-правовой судебной практики, корректирующей развитие социального законодательства и его применение [24, с. 36].

Оценивая социальное законодательство, следует отметить тенденцию к заметному расширению его инструментария. Оно все более широко сочетает публично-правовые и частноправовые механизмы и средства. Сказанное относится не только к новым межотраслевым правовым комплексам (в частности, к миграционному законодательству), изначально имевшим комплексную природу, но и к традиционным отраслям социального законодательства.

Вместе с тем, в нем все чаще применяются неправовые средства воздействия, что свидетельствует о появлении более гибких форм, основанных на принципах саморегулирования. Подобный симбиоз правовых и неправовых средств, характерный для законодательства современных государств, в том числе США, Великобритании, Франции, Германии, в большей мере соответствует самой природе отношений, существующих в социальной сфере, позволяя более полно раскрыть их потенциал.

Как и в зарубежной законодательной практике, в российском социальном законодательстве проявляется частая подвижность границ государственного регулирования. Государство «отказывается» от регулирования отдельных общественных отношений, как, например, в сферах образования и здравоохранения, что вовлекает их в процесс постепенной коммерциализации. Они становятся товаром. Этот процесс коммерциализации социальных услуг направлен на повышение их качества. Тем не менее эта цель не всегда достигается, что хорошо видно на примере жилищно-коммунального хозяйства [34, с. 293].

Представляется, что процесс коммерциализации должен развиваться постепенно, непременно под контролем государства и при сохранении определенного сектора публичных социальных услуг. Однако, например, ст. 21 проекта Федерального закона «О территориях опережающего социально-экономического развития и иных мерах государственной поддержки регионов Дальнего Востока» [19], разработанного Министерством РФ по развитию Дальнего Востока, требовалось, чтобы медицинская и образовательная деятельность на территории опережающего социально-экономического развития осуществлялась только частными организациями. Но норма подобного рода создает предпосылки для нарушения не только конституционных обязательств государства, но и конституционных гарантий равной защиты частной, государственной, иных форм собственности.

В то же время имеются примеры, когда государство принимает на себя новые обязательства в социальной сфере. Так, Указом Президента РФ от 29.05.2017 г. № 240 «Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия детства» с января 2018 года будут реализованы новые меры поддержки российских семей: ежемесячная денежная выплата, которая будет предоставляться при рождении первого ребёнка и выплачиваться до достижения им полутора лет; продление действия программы материнского капитала до 31 декабря 2021 года; расширение числа регионов, которые

получат финансирование из федерального бюджета на выплату пособия на третьего ребёнка и др.

В результате таких явлений формируются новые контуры взаимодействия социального законодательства с конституционным, гражданским, административным, другими отраслями законодательства. Их отличительной чертой становится все более широкая «социализация» правового регулирования, которая свидетельствует о новом этапе в строительстве социального государства.

Одним из важнейших ориентиров является обеспечение научного подхода к систематизации социального законодательства.

Достижению этой цели служат концепции развития российского законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ [20, с. 72], ежегодные доклады Совета Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации».

Около 10 лет назад была предпринята попытка подготовки проекта Социального кодекса, который должен был охватить все сферы социального регулирования. Но документ оказался неудачным, и его реанимация вряд ли возможна в будущем, поскольку слишком разнородны компоненты социального законодательства, в связи с чем предпочтительной представляется систематизация и кодификация его отдельных сфер.

В настоящее время кодификация социального законодательства сохранена на федеральном уровне только в сфере трудового права. В других компонентах социального законодательства она не проводилась, имела ограниченный характер (например, в сфере культуры) либо была отменена (в частности, в сфере здравоохранения, где ранее действовали Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г.).

Такой пробел текущие федеральные законы восполнить не могут, даже если они имеют системообразующий характер. Например, Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» [13] так и не

смог в полной мере заменить ранее действовавшие Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, которые координировали, направляли и подчиняли себе нормы, касавшиеся того же предмета регулирования, но содержащиеся в других нормативных правовых актах.

В результате сложилось множество «автономных законодательств», в том числе в смежных областях регулирования, что неизбежно порождает противоречия между ними. Это, в частности, хорошо видно на примере правового регулирования обращения лекарственных средств, наркотических средств и психотропных веществ.

Вместе с тем следует учесть, что в последнее десятилетие субъектам РФ передан значительный объем полномочий в социальной сфере. В настоящее время они стали ключевым звеном в реализации большинства социальных программ. Об этом свидетельствует и постоянно увеличивающаяся доля расходов на социальные цели в общих расходах консолидированных бюджетов субъектов Федерации, в частности расходов по статье «Социальная политика».

Однако структурный сдвиг бюджетов субъектов РФ в сторону социальных расходов не сопровождался унификацией регионального законодательства. Оно по-прежнему в разной степени социально ориентировано. Развитие социального законодательства должно ориентироваться и на оптимизацию нормативно-правового регулирования.

Важным ориентиром является обеспечение взаимодействия социального законодательства с другими отраслями законодательства.

Одна из ключевых проблем связана с гражданским законодательством, которое должно содействовать формированию и устойчивому развитию инфраструктуры социальной сферы. Абсолютное большинство организаций социальной сферы (по данным Федеральной налоговой службы России, на 1 января 2019 г. их общее число составило более 300 тыс.) [37] созданы и функционируют в форме государственных бюджетных учреждений. Но нет единого закона, который устанавливал бы правоспособность, порядок деятельности и финансирования таких организаций.

Ситуацию не исправили ни реформа правового регулирования бюджетных учреждений, которая прошла в 2010 г., когда был принят Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», ни изменения, внесенные в ГК РФ в 2012 - 2017 гг., ни постановления Правительства РФ, регулирующие порядок создания, реорганизации и ликвидации учреждений, а также осуществления государством функций их учредителя и собственника. Принятые акты содержат множество пробелов и не устраняют противоречий между общими законодательными нормами и специальными нормами законодательных и подзаконных актов, а также положениями уставов и иных внутренних документов самих учреждений. В результате большая часть государственных бюджетных организаций действует в условиях правовой неопределенности. Эта же проблема обнаружилась и при принятии Федерального закона от 27 сентября 2013 г. № 253-ФЗ «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Для преодоления таких системных сбоев законодательство должно четко отразить особенности статуса и деятельности тех учреждений, которые действуют в социальной сфере. В большинстве государств Западной Европы, Северной и Латинской Америки этой цели служит введение института юридических лиц публичного права. Но в нашей стране дальше общих дискуссий о необходимости такого института дело так и не пошло.

Таким образом, проблемы разного уровня характерны и для других отраслей и межотраслевых правовых комплексов социального законодательства, в том числе в сферах жилищно-коммунального хозяйства, культуры и образования, здравоохранения и спорта. Они ждут своего научно-практического решения в новой иерархии ценностей, в основе которой должны стоять идеалы социальной справедливости, защиты прав и свобод человека.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основании проведенного исследования были сделаны следующие выводы:

- В значительной мере эффективность законодательства в социальной сфере зависит от скоординированности действий властей (федеральных, региональных, местных), реализующих соответствующие полномочия, предусмотренные законами. Вопросы социальной сферы (образование, здравоохранение, культура, жилищная политика и т.д.) отнесены Конституцией РФ к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов и «обречены» на существенный нормативный регуляционный пласт разных уровней. Поэтому крайне важна согласованность законодательного регулирования на разных уровнях и соответствие нормативных актов нижестоящих уровней вышестоящим. Разбалансированность нормативной регуляции снижает эффект применения норм, создает правовые коллизии, что в итоге негативно сказывается на реализации соответствующих прав граждан и приводит к значительному числу судебных споров.

- Конституция РФ устанавливает пределы и характер государственной социальной защиты прав и свобод человека и гражданина, которая реально обеспечивает социальные возможности определенного поведения личности, направленные на защиту своих прав и свобод.

- Российское законодательство о социальном обеспечении в достаточной степени соответствует требованиям Конвенции № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения». Это позволяет говорить о возможности частичной ратификации с целью совершенствования национального законодательства и дальнейшего расширения круга обязательств по Конвенции. Положительными моментами принятия обязательств по данному акту являются проявление приверженности Российской Федерации принципам и нормам международного права и прогрессивной практики в области социального обеспечения, а также укрепление взаимопонимания между социальными партнерами, прежде всего



на национальном (как результат исполнения обязанностей сторон по Генеральному соглашению на 2011 - 2013 гг.) и международном (в рамках Международной организации труда) уровнях.

- Оптимизация законодательного регулирования, в том числе в части соблюдения его пределов и меры, несомненно, будет способствовать устранению многих дефектов социального законодательства, приданию ему большей устойчивости. Этому будет способствовать и принятие Федерального закона «О нормативных правовых актах», инициативный проект которого был разработан Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ еще в 2013 году.

- В настоящее время кодификация социального законодательства сохранена на федеральном уровне только в сфере трудового права. В то же время есть примеры кодификации социального законодательства на уровне субъектов Федерации, в частности, Социальный кодекс Белгородской области. Безусловно, кодифицированные акты могут усилить системный характер регионального правотворчества. Но в отсутствие необходимого нормативного материала такая задача остается практически неразрешимой. Полагаем, что кодификация - это все-таки прерогатива федерального законодателя.

- Многообразие направлений в сфере социальной защиты делает невозможным решение стоящих перед ней проблем изолированно, без широкого взаимодействия органов государственной власти всех уровней, общественных объединений и других субъектов социального обеспечения.

На наш взгляд, необходимо принять Федеральные стандарты, которые могли бы служить ориентиром с целью проведения единообразной социальной политики в сфере социального обеспечения на территории Российского государства. В качестве примера можно привести социальные услуги населению. Субъекты РФ, устанавливая перечни гарантированных социальных услуг, порядок определения государственных стандартов социального обслуживания, в том числе по услугам, оказываемым в стационарных учреждениях социального обслуживания, не могут уменьшать объем и

ухудшать качество социальных услуг по сравнению с закрепленными ранее действовавшим федеральным законодательством. Однако анализ законодательства субъектов РФ говорит об отсутствии единообразия в регламентируемых составе и объеме социальных услуг, оказываемых в разных субъектах РФ, хотя уровень социальных гарантий для социально незащищенных категорий населения должен быть одинаков на всей территории России.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 21 июля 2014 г.) [Текст] // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
2. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Принят 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) [Текст] // Ведомости ВС СССР. - 28 апреля 1976. - № 17. - Ст. 291.
3. Всеобщая декларация прав человека [Текст] (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948г.) // Российская газета. - № 67. - 05.04.1995.
4. Европейская социальная хартия (пересмотренная) [Текст] (принята в г. Страсбурге 03 мая 1996 г.) // Бюллетень международных договоров. – 2010. - № 4. - С. 17 - 67
5. Декларация о правах инвалидов [Текст] (Принята 09 декабря 1975 г. Резолюцией 3447 (XXX) на 2433-ем пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Эксперт-приложение»
6. О минимальных нормах социального обеспечения (Вместе с «Международной стандартной отраслевой классификацией всех видов экономической деятельности») [Текст]: Конвенция № 102 Международной организации труда (Заключена в г. Женеве 28 июня 1952г.) // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1919 - 1956. Т. I.- Женева: Международное бюро труда, 1991. - С. 259 - 267.
7. Принципы Организации Объединенных Наций в отношении пожилых людей [Текст] (Приняты 16 декабря 1991 г. Резолюцией 46/91 на 74-ом пленарном заседании 46-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Эксперт-приложение»

8. О сотрудничестве в области социального обеспечения [Текст]: Договор между РФ и Республикой Беларусь от 24 января 2006 г. // Собрание законодательства РФ. - 2007. - № 15. - Ст. 1745.
9. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации [Текст]: федер. конституц. закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. - 1997. - № 9. - Ст. 1011.
10. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О ратификации Конвенции Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных» и Федерального закона «О персональных данных» [Текст]: федер. закон от 07 мая 2013 г. № 99-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2013. - № 19. - Ст. 2326.
11. О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей [Текст]: федер. закон от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2007. - № 1 (1 ч.). - Ст. 19.
12. Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации [Текст]: федер. закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2013. - № 52 (часть I). - Ст. 7007.
13. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации [Текст]: федер. закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2011. - № 48. - Ст. 6724.
14. О страховых пенсиях [Текст]: федер. закон от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2013. - № 52 (часть I). - Ст. 6965.
15. О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации [Текст]: федер. закон от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 51. – Ст. 4831.
16. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [Текст] : указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 // Собрание законодательства РФ. – 2016. - № 1 (часть II). - Ст. 212.

17. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» [Текст] : постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 296 // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 17. – Ст. 2059.
18. О порядке назначения и выплаты ежемесячного пособия на ребенка гражданам, имеющим детей [Текст]: постановление Правительства Белгородской области от 28 января 2005г. № 10-пп // Белгородские известия. – 2005. – №25- 26.
19. О территориях опережающего социально-экономического развития и иных мерах государственной поддержки регионов Дальнего Востока [Текст] : Проект Федерального закона (подготовлен Минвостокразвития России) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 13.05.2014 г.) // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Эксперт-приложение»
20. Андриченко, Л.В. и др. Концепции развития российского законодательства [Текст] / Отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. - М., 2016. – 188 с.
21. Благодар, А.А. Право социального обеспечения : система отрасли [Текст] / ГОУ ВПО «МГЮА» имени О.Е.Кутафина (филиал в г. Кирове). – Киров, 2015. – 315 с.
22. Васильева, Ю.В. Кодификация российского законодательства о социальном обеспечении [Текст] / Ю.В.Васильева. – Пермь: Перм.гос.ун-т., 2018. – 167 с.
23. Волкова, Н.С. Эффективность законодательства в социальной сфере [Текст] / Н.С. Волкова, Н.В. Путило, О.Ю. Еремина // Эффективность законодательства: вопросы теории и практика: монография. - М., 2017. – 127 с.
24. Грачева, С.А. Конституционное правосудие и реализация решений Европейского суда по правам человека [Текст] / С.А.Грачева. - М., 2016. – 230 с.

25. Гусов, К.Н. Право социального обеспечения России: учебник [Текст] / К.Н.Гусов. – М.: Проспект, 2015. – 620 с.
26. Долженкова, Г.В. Право социального обеспечения: конспект лекций [Текст] / Г.В.ДОЛженкова. - М.: Юрайт-Издат, 2017. – 193 с.
27. Источники трудового права Европейского союза. Бюллетень. Вып. 1 [Текст] / Под ред. В.М. Лебедева. - Томск, 2018. – 212 с.
28. Киселев, И.Я. Трудовые стандарты Совета Европы [Текст] / И.Я.Киселев // Труд за рубежом. - 2016. - № 4. – 203 с.
29. Костин, Л.А. Международная организация труда [Текст] / Л.А.Костин. - М., 2016. – 152 с.
30. Мачульская, Е.Е. Право социального обеспечения: учебник [Текст] / Е.Е.Мачульская. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Издательство Юрайт, 2016. – 680 с.
31. Миронова, Т.К. Система пенсионного обеспечения в России [Текст] / Т.К. Миронова// Ученые заметки ТОГУ – М.: КНОРУС, 2016. – 324 с.
32. Об основных параметрах социального законодательства, включая его структуру // Социальное законодательство: Науч.-практ. пособие [Текст] / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров, В.Н. Зенков. - М., 2017. – 109 с.
33. Право социального обеспечения [Текст] / Под ред. М.В. Филипповой. - М., 2018. – 649 с.
34. Путило, Н.В. Участие частных организаций в предоставлении публичных услуг [Текст] // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. - М., 2018. – 289 с.
35. Минздрав России - URL: <https://www.rosminzdrav.ru> (дата обращения 20.05.2019)
36. Пенсионный фонд России - URL: <http://www.pfrf.ru> (дата обращения 20.05.2019)
37. Федеральная налоговая служба - URL: <http://www.nalog.ru/rn77/service/egrip2/> (дата обращения 20.05.2019)